

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Pengembangan Pariwisata

Kebijakan menurut para ahli seperti yang telah dikemukakan oleh Dye dalam (Agustino, 2008:7) mengemukakan bahwa, kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Sementara menurut Carl Friedrich dalam (Agustino, 2008:7) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu .

Kebijakan menurut pendapat Carl Friedrich yang dikutip dalam (Wahab, 2004:3) bahwa: “Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Dari pengertian tentang kebijakan pemerintah yang dikemukakan para ahli di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan pemerintah dalam penelitian ini adalah suatu lingkup kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah atau aktor pejabat pemerintah yang dilaksanakan maupun yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah atau kelompok lain untuk mencapai tujuan tertentu. Sehingga dalam penelitian ini peneliti akan melihat pelaksanaan dari adanya kebijakan pemerintah Kabupaten Malang dalam pengembangan potensi lokal, adapun unsur – unsur kebijakan:

1. Regulasi

Secara etimologis regulasi berasal dari kata “*Regulation*” yang berarti Peraturan. Sehubungan dengan eksistensi dari regulasi itu sendiri, maka regulasi pada garis besarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian, yaitu 1) Regulasi Ekonomi, yang mengatur kerangka acuan bagi pelaku ekonomi, 2) Regulasi Sosial, yang mengatur standar kesehatan, keselamatan, lingkungan dan sebagainya, dan 3) Regulasi Administrasi, yang mengatur formalitas dan prosedur. Bukti empiris menunjukkan bahwa regulasi yang baik dapat menciptakan iklim yang baik bagi pengembangan usaha. Hal ini sejalan dengan studi *World's Bank* bahwa diungkapkan dalam sektor swasta terdapat korelasi antara peraturan yang baik dengan peningkatan iklim investasi, pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Dimana dalam kebijakan diharapkan adanya kelancaran hukum seperti pendaftaran, perijinan, pajak dan retribusi. Peraturan yang efektif biaya dan sederhana, kepastian dalam mekanisme partisipasi publik dan pemerintahan yang baik, serta konsekuen dalam prinsip – prinsip hukum seperti penegakan hukum, proporsionalitas dan efektifitas peraturan.

Terkait dengan hal tersebut analisis dampak peraturan merupakan perangkat yang penting untuk menghubungkan kualitas tinggi peraturan, tata pemerintahan yang baik, dan pembangunan ekonomi. Selain itu partisipasi publik (*stakeholder*) dinilai dapat meningkatkan transparansi, membangun kepercayaan dan mengurangi resiko regulasi. Sehingga hal ini dapat dikatakan sebagai solusi biaya terendah dalam membantu mengurangi biaya implementasi peraturan bagi regulator.

Sebagaimana diketahui unsur utama dalam komunitas daerah, yaitu pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha pada hakikatnya memiliki tujuan akhir yang sama, yakni

meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah memiliki tujuan untuk meningkatkan PAD. Masyarakat menginginkan harga – harga barang yang murah, berkualitas dan mudah didapat, serta tersedianya lapangan kerja. Dunia usaha menginginkan iklim usaha yang kondusif dan kemudahan dalam melakukan kegiatan bisnisnya. Namun demikian, semua unsur tersebut sepakat bahwa pada akhirnya kegiatan mereka harus dapat mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, pembuatan regulasi oleh pemerintah tidak boleh hanya dilihat sebagai pelaksanaan wewenang pemerintah, akan tetapi fungsi pembuatan regulasi hendaknya menjadi instrumen penting yang mendukung terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pemerintah dalam upaya menerbitkan regulasi, harus menyeimbangkan antara perlindungan terhadap kepentingan masyarakat dan beban yang harus ditanggung oleh mereka yang terkena regulasi. Pada satu sisi, regulasi harus melindungi kepentingan masyarakat, seperti kelestarian lingkungan, kesehatan masyarakat, keamanan dan ketertiban, serta kecukupan dana (PAD) untuk melakukan pelayanan publik. Pada sisi lain, regulasi tidak boleh membebani masyarakat terlalu berlebihan sehingga menghalangi masyarakat dan dunia usaha dalam membantu pemerintah meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran.

Problema tersebut menjadi tantangan utama pemerintah adalah bagaimana membuat regulasi yang ada maupun yang akan dibuat adalah mendukung terciptanya iklim kondusif bagi masyarakat, dunia usaha, maupun pemerintah dalam melakukan kegiatannya. Tantangan dalam perumusan regulasi adalah bagaimana agar regulasi yang dibuat membuat daerah tetap mempunyai daya saing yang tinggi dibanding daerah lain. Dalam konteks nasional, bagaimana regulasi tetap membuat Indonesia mempunyai daya saing di tingkat internasional.

2. Implementasi

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah: “Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan eknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2002:101-102). Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses tersebut terdiri atas beberapa tahapan yakni:

- a. Tahapan pengesahan peraturan perundangan
- b. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana
- c. Kesiediaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan
- d. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak
- e. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana
- f. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses persiapan implementasi setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

- a. Penyiapan sumber daya, unit dan metode
- b. Penerjemahan kebijakan menjadi rencana dan arahan yang dapat diterima dan dijalankan
- c. Penyediaan layanan, pembayaran dan hal lain secara rutin.

Oleh karena itu, implikasi sebuah kebijakan merupakan tindakan sistematis dari pengorganisasian, penerjemahan dan aplikasi. Berikut ini merupakan tahapan-tahapan operasional implementasi sebuah kebijakan:

a. Tahapan Intepretasi.

Tahapan ini merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Kebijakan abstrak biasanya tertuang dalam bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif, bisa berbentuk perda ataupun undang-undang. Kebijakan manajerial biasanya tertuang dalam bentuk keputusan eksekutif yang bisa berupa peraturan presiden maupun keputusan kepala daerah, sedangkan kebijakan operasional berupa keputusan pejabat pemerintahan bisa berupa keputusan/peraturan menteri ataupun keputusan kepala dinas terkait. Kegiatan dalam tahap ini tidak hanya berupa proses penjabaran dari kebijakan abstrak ke petunjuk pelaksanaan/teknis, namun juga berupa proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan tersebut, baik yang berbentuk abstrak maupun operasional kepada para pemangku kepentingan.

b. Tahapan Pengorganisasian.

Kegiatan pertama tahap ini adalah penentuan pelaksana kebijakan (policy implementor) yang setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah); sektor swasta; LSM maupun komponen masyarakat. Setelah pelaksana kebijakan ditetapkan; maka dilakukan penentuan prosedur tetap kebijakan yang berfungsi sebagai pedoman, petunjuk dan referensi bagi pelaksana dan sebagai pencegah terjadinya kesalahpahaman saat para pelaksana tersebut menghadapi masalah. Prosedur tetap tersebut terdiri atas prosedur operasi standar (SOP) atau standar pelayanan minimal (SPM). Langkah berikutnya adalah penentuan besaran anggaran biaya dan sumber pembiayaan.

Sumber pembiayaan bisa diperoleh dari sektor pemerintah (APBN/APBD) maupun sektor lain (swasta atau masyarakat). Selain itu juga diperlukan penentuan peralatan dan fasilitas yang diperlukan, sebab peralatan tersebut akan berperan penting dalam menentukan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan. Langkah selanjutnya – penetapan manajemen

pelaksana kebijakan – diwujudkan dalam penentuan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan, dalam hal ini penentuan focal point pelaksana kebijakan. Setelah itu, jadwal pelaksanaan implementasi kebijakan segera disusun untuk memperjelas hitungan waktu dan sebagai salah satu alat penentu efisiensi implementasi sebuah kebijakan.

c. Tahapan Implikasi.

Tindakan dalam tahap ini adalah perwujudan masing-masing tahapan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, para ahli mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Dari kumpulan faktor tersebut bisa kita tarik benang merah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Isi atau *content* kebijakan tersebut.

Kebijakan yang baik dari sisi content setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.

2. Implementator dan kelompok target.

Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (implementator) dan kelompok target (target groups). Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (policy makers), selain itu, kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen. Lebih lanjut, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.

3. Lingkungan.

Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi

sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.

Menurut Parsons (2006), model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan top down memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau : “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”. Model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Ratmono (2008), berpendapat bahwa implementasi top down adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar.

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi pelaksana
4. Sikap para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan (Agustino, 2006). Van Meter dan Van Horn (dalam Sulaeman, 1998) mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia,

sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: *"New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program"*. Van Mater dan Van Horn (dalam Widodo 1974) menegaskan bahwa:

"Sumber daya kebijakan (policy resources) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan."

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan menuntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Menurut Edward III, 2 (buah) karakteristik utama dari struktur birokrasi adalah prosedur-prosedur kerja standar (SOP = *Standard Operating Procedures*) dan fragmentasi.

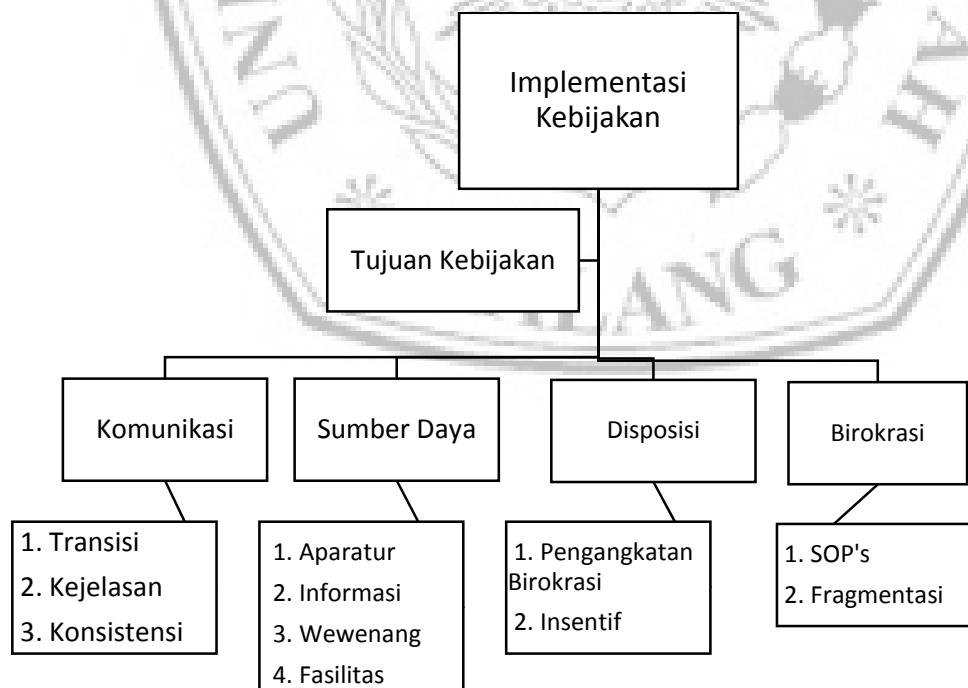
1. *Standard Operating Procedures* (SOP)

SOP dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi

yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi (Edward III, 1980).

2. Fragmentasi

Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan di antara beberapa unit organisasi. *“fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organizational units.”* (Edward III, 1980).



Sumber: Juliarta, Edward. 2009. Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Trio Rimba Persada

Gambar 2.1: Teori Kebijakan Publik Menurut George Edward III

Semakin banyak aktor-aktor dan badan-badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan semakin saling berkaitan keputusan-keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Edward menyatakan bahwa secara umum, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil (Edward III, 1980).

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater (dalam Widodo 1974) apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (*implementors*). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita kebawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan(*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat

pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*) (Van Mater dan Varn Horn, dalam Widodo 1974). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2006): "sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan".

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1974) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana(*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua,

arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1974).

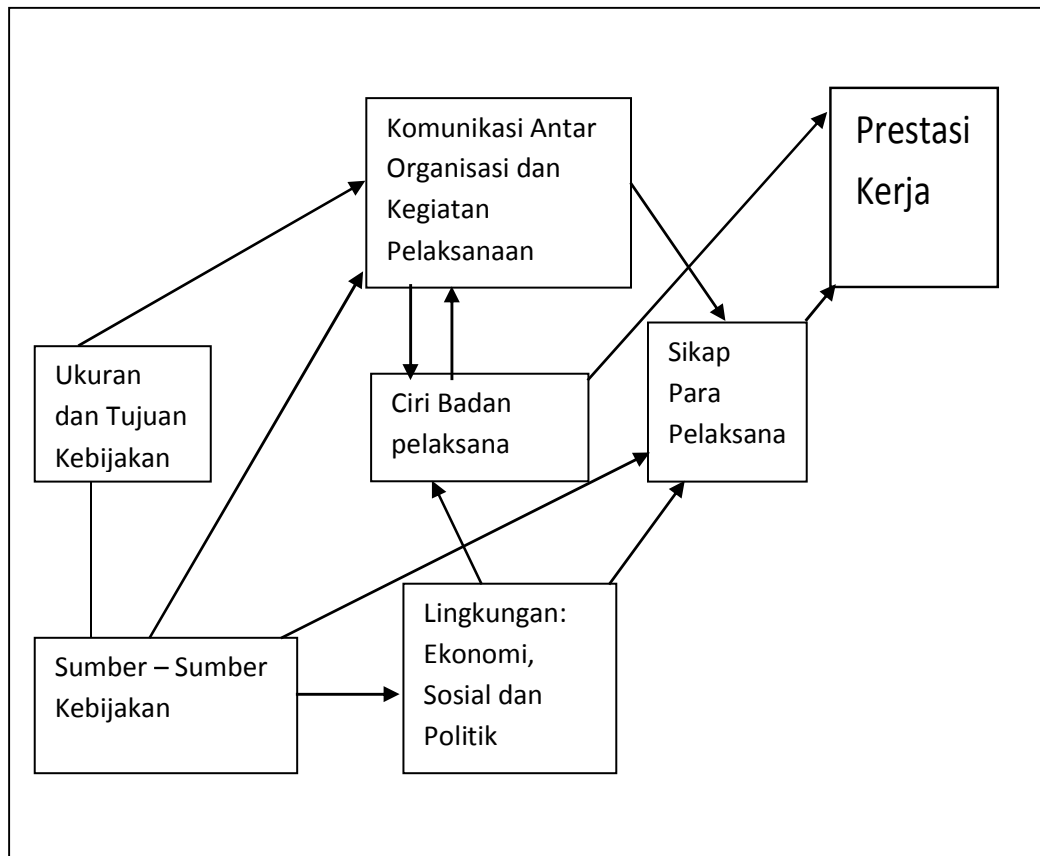
Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Mater dan Van Horn, 1974). Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn¹⁵:

¹⁵Dasar – Dasar Kebijakan Publik, Leo Agustino, Penerbit Alfabeta, 2006 Halaman: 139



Sumber: Dasar – Dasar Kebijakan Publik, Leo Agustino, Penerbit Alfabeta, 2006 Halaman: 139

Gambar 2.2: Model A Policy Implementation Process

3. Evaluasi Kebijakan

Padasarnya setiap kebijakan negara (public policy) mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. (Wahab, 1990 :47-48), mengutip pendapat Hogwood dan Gunn (1986), selanjutnya menjelaskan bahwa penyebab dari kegagalan suatu kebijakan (policy failure) dapat dibagi menjadi 2 katagori, yaitu : (1) karena “non implementation” (tidak terimplementasi), dan (2) karena “unsuccessful” (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan itu berarti bahwa kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan di rencanakan. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi

eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan tersebut tidak dapat berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor diantaranya : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri itu memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik (*bad luck*).

Adapun telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan adalah, dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat dari suatu kebijakan atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari pada “implementasi kebijakan” (Abdul Wahab, 1997 : 62):

1. Menurut (Santoso, 1988; 8), sementara itu (Lineberry 1977; 104), analisis dampak kebijakan dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat pelaksanaan suatu kebijakan dan membahas “hubungan antara cara -cara yang digunakan dan hasil yang hendak akan dicapai”.
2. Sinyal tersebut lebih diperjelas oleh (Cook dan Scioli 1975 : 95), dari salah satu buku yang ditulis oleh (Dolbeare, 1975 : 95) dijelaskan bahwa : “*policy impact analysis entails an extension of this research area while, at the same time, shifting attention toward the measurment of the consequences of public policy. In other words, as opposed to the study of what policy causes*”. Dengan demikian, secara singkat analisis dampak kebijakan “menggarisbawahi” pada masalah *what policy causes* sebagai lawan dari kajian *what causes policy*. Konsep evaluasi dampak yang mempunyai arti sama dengan konsep kebijaw2kan yang telah disebutkan diatas, yaitu : Seperti pada apa yang pernah didefinisikan oleh (Dye, 1981 : 366 –367) : “*Policy vealuation is learning about the consequences of public policy*”. Adapun definisi yang lebih kompleks adalah sebagai berikut :

3. *“Policy evaluation is the assesment of the overall effectiveness of a national program in meeting its objectives, or assesment of the relative effectiveness of two or more programs in meeting common objectives”* (Wholey, 1970, dalam Dye, 1981).
4. Evaluasi Kebijakan adalah merupakan suatu aktivitas untuk melakukan penilaian terhadap akibat-akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program-program pemerintah. Pada studi evaluasi kebijakan telah dibedakan antara *“policy impact / outcome* dan *policy output*. *“Policy Impact / outcome ”* adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya suatu kebijakan. Adapun yang dimaksud dengan *“Policy output”* ialah dari apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijakan pemerintah (Islamy, 1986 : 114-115). Dari pengertian tersebut maka dampak mengacu pada adanya perubahan-perubahan terjadi yang di akibatkan oleh suatu implementasi kebijakan. Dampak kebijakan disini tidak lain adalah seluruh dari dampak pada kondisi *“dunia -nyata”* (*the impact of a policy is all its effect on real – world conditions*.

(House, 1978 : 45) dalam William Dunn, mengemukakan beberapa Model Evaluasi Kebijakan Publik yang terdiri dari :

1. *The Adversary Model*, para evaluator dikelompokkan menjadi dua, yang pertama bertugas menyajikan hasil evaluasi program yang positif, hasil dampak kebijakan yang efektif dan baik, tim kedua berperan untuk menemukan hasil evaluasi program negatif, tidak efektif, gagal dan yang tidak tepat sasaran. Kedua kelompok ini dimaksudkan untuk menjamin adanya netralitas serta obyektivitas proses evaluasi. Temuannya kemudian dinilai sebagai hasil evaluasi. Menurut model dari evaluasi ini tidak ada efisiensi data yang dihimpun.
2. *The Transaction Model*, Model ini memperhatikan penggunaan metode studi kasus, bersifat naturalistik dan terdiri dua jenis, yaitu : evaluasi responsif (*responsive evaluation*) yang

dilakukan melalui kegiatan - kegiatan secara informal, ber ulang-ulang agar program yang telah direncanakan dapat digambarkan dengan akurat ; dan evaluasi iluminativ (*illuminativ evaluation*) bertujuan untuk mengkaji program inovatif dalam rangka mendeskripsikan dan menginterpretasikan pelaksanaan suatu program atau kebijakan. Jadi evaluasi model ini akan berusaha mengungkapkan serta mendokumenter pihak-pihak yang berpartisipasi dalam program.

3. *Good Free Model*, model evaluasi ini ber tujuan untuk mencari dampak aktual dari suatu kebijakan, dan bukan hanya sekedar untuk menentukan dampak yang diharapkan sesuai dengan ditetapkan dalam program. Dalam upaya mencari dampak aktual, evaluator tidak perlu mengkaji secara luas dan mendalam tentang tujuan dari program yang direncanakan. Sehingga evaluator (peneliti) dalam posisi yang bebas menilai dan ada obyektivitas. Evaluasi Kebijakan Publik sering kali diartikan sebagai aktivitas yang hanya mengevaluasi kegiatan proyek, selanjutnya mengevaluasi anggaran, baik (rutin / pembangunan).

Istilah pembangunan bisa saja diartikan berbeda oleh satu orang dengan orang lain, daerah yang satu dengan daerah lainnya, Negara satu dengan Negara lain. Namun secara umum ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan yang disebutkan dalam(Kusumah 2005:10). Sedangkan Ginanjar Kartasmita (1994: 44) memberikan pengertian yang lebih sederhana, yaitu sebagai “suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana”.

Dalam Pitana, gayatri (2005:110) menjelaskan bahwa pariwisata sudah diakui sebagai industri terbesar abad ini, dilihat dari berbagai indikator, seperti sumbangan terhadap pendapatan dunia dan penyerapan tenaga kerja. Istilah pariwisata terlahir dari bahasa Sansekerta yang komponennya terdiri dari pari, wis, ata. “Pari” artinya penih, lengkap, berkeliling. “Wis” artinya rumah, properti, kampung, komunitas. Dan “ata” yang berarti pergi terus-menerus, mengembara. Sehingga apabila dirangkai menjadi satu kata akan melahirkan

istilah pariwisata, yang berarti pergi secara lengkap meninggalkan rumah berkeliling terus menerus (Pendit 2006:3). Sedangkan dari UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata mendefinisikan pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung dengan berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat¹⁶.

Kita sedang dihadapkan pada kondisi masyarakat dunia yang sedang mengalami perubahan menghadapi tata hubungan antar bangsa yang terbuka bebas. Hal ini mendorong perlunya perubahan tatanan kehidupan masyarakat Indonesia. Arus informasi budaya yang datang dari luar semakin meningkat apabila tidak waspada, dikhawatirkan akan dapat mengancam ketahanan budaya bangsa.

Di tingkat regional dan global, pengembangan potensi lokal dihadapkan kepada tantangan yang berat, terutama bila dikaitkan dengan kompetisi yang semakin tajam. Era globalisasi telah membawa konsekuensi dan perubahan penting terhadap perkembangan industri pariwisata nasional, terutama pemanfaatan kemajuan teknologi dan perubahan pola tingkah laku wisatawan internasional. Persaingan antar tujuan wisata di tingkat regional dan internasional menjadi tantangan tersendiri, seiring dengan harapan para pakar dunia yang memperkirakan pariwisata akan menjadi industri terbesar pada abad ke-21 ini (Sendarmayanti 2005:2).

Kebijakan pembangunan pertanian dan perkebunan Kabupaten Malang selama lima tahun ke depan tetap masih berprinsip pada *Revitalisasi Pertanian*, dalam arti pembangunan pertanian dan perkebunan dilakukan untuk mendukung pencapaian sasaran, penciptaan lapangan kerja dan mendukung pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Malang. Beberapa permasalahan seringkali timbul dalam menghadapi berbagai perubahan akibat globalisasi,

¹⁶ Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata

antara lain : semakin terbukanya pasar dan meningkatnya persaingan, meningkatnya tuntutan kebijakan pertanian yang berlandaskan mekanisme pasar dan semakin berperannya selera konsumen.¹⁷

Saat ini tidak ada suatu teori pun yang mampu untuk menjelaskan tentang pembangunan ekonomi daerah secara komprehensif. Namun, ada beberapa teori yang secara parsial yang dapat membantu memahami arti penting pembangunan ekonomi daerah. Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses saat pemerintah daerah dan masyarakat mengelola sumber daya-sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut.

Masalah pokok dalam pembangunan daerah berada pada penekanan terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan yang berdasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan (*endogenous development*) dengan menggunakan potensi sumber daya manusia, kelembagaan, dan sumber daya fisik secara lokal (daerah). Sehingga kita perlu melakukan pengambilan inisiatif-inisiatif yang berasal dari daerah tersebut dalam proses pembangunan untuk menciptakan kesempatan kerja baru dan merangsang kegiatan ekonomi, seperti yang disebutkan Loncoln dalam (Arsyad 1999:298).

Pembangunan ekonomi daerah dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu: Segi pembangunan sektoral, pencapaian sasaran pembangunan dilakukan melalui berbagai pembangunan sektoral yang dilaksanakan di daerah. Pembangunan sektoral disesuaikan dengan yang dimiliki oleh masing-masing daerah; Segi pembangunan wilayah, yang meliputi perkotaan dan pedesaan sebagai pusat dan lokasi kegiatan sosial ekonomi wilayah; Segi pemerintahannya, agar tujuan pembangunan daerah dapat berhasil dengan baik maka

¹⁷ Rencana Strategi Dinas Pertanian dan Perkebunan Kabupaten Malang Tahun 2011 - 2015

pembangunan daerah perlu berfungsi dengan baik karena itu pembangunan merupakan usaha-usaha untuk mengembangkan dan mempererat pemerintah daerah dalam rangka makin mantapnya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab (Tjokrowidjojo, 1994:23). Salah satu strategi menjanjikan dalam pembangunan ekonomi daerah adalah melalui sektor pariwisata.

Visi Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata adalah terwujudnya kebudayaan dan pariwisata yang maju, dinamis dan berwawasan lingkungan yang mampu mencerdaskan kehidupan bangsa serta meningkatkan peradaban, persatuan dan persahabatan antar bangsa. Glokalisasi adalah perlabuhan antara globalisasi dan lokalisasi. Secara bahasa, global berarti individu, grup, divisi, unit, organisasi, dan komunitas yang mampu berfikir secara global dan bertindak lokal. Istilah ini digunakan untuk menunjukkan kapasitas manusia dalam menjabatani skala (dari lokal ke global) dan untuk menanggulangi pikiran – pikiran yang meso-skala, keluar batas, dan sempit. Masyarakat lokal yang memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, menurut penganut teori *convergence*, telah melakukan glokalisasi¹⁸.

Pemerintah Kabupaten Malang juga telah merencanakan pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk memacu pertumbuhan berbagai jenis sektor lainnya yang berkaitan dengan pariwisata. Hal ini telah dicanangkan Pemerintah Kabupaten Malang sebagai salah satu strategi pencapaian visi-misi pembangunan daerah. Pemerintah Kabupaten Malang untuk 5 tahun ke depan dengan slogan “Kabupaten Malang sebagai Bumi Agro-Wisata yang terkemuka di Jawa Timur”. Sesuai dengan slogan tersebut, Pemerintah Kabupaten Malang menjadikan sektor pertanian dan sektor pariwisata sebagai sektor yang mampu mengangkat sektor-sektor lain yang dimiliki oleh Kabupaten Malang. Penggabungan kedua sektor ini diharapkan dapat berkembang dengan pesat sehingga mampu mendorong bergerakaknya sektor pembangunan

¹⁸ Kompas Biro Jawa Barat, 14 Juni 2008

daerah lainnya, seperti sektor perkebunan, perikanan dan kelautan, peternakan, kehutanan, dan lain sebagainya.¹⁹

Oleh karena itu desa Sidorenggo khususnya yang mempunyai keunggulan dalam bidang perkebunan dan pariwisata diharapkan dapat turut serta dalam mendukung pembangunan di Jawa Timur sebagaimana yang telah dijelaskan pada rencana kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Malang tahun 2016.

B. Potensi Lokal dalam Bidang Pariwisata dan Perkebunan

Jika kita melihat pada peta topografi Kabupaten Malang yang terbentang dari utara ke selatan, memiliki kondisi geografis berupa pegunungan sampai pantai. Maka tidak heran kabupaten terbesar kedua di Jawa Timur ini setelah Kabupaten Banyuwangi, memiliki potensi lokal yang melimpah. Tersebar begitu banyak tempat-tempat pariwisata di Kabupaten Malang dengan berbagai jenis dan menjadi suatu ciri khas tiap-tiap daerahnya. Suatu daya tarik yang mampu membuat wisatawan lokal maupun mancanegara penasaran untuk mengunjunginya. Dalam hal ini, pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dapat memanfaatkannya sebagai sumber pendapatan non-migas yang cukup besar dan akan berdampak bagi pembangunan di daerah tersebut. Munculnya tempat-tempat pariwisata tersebut selain meningkatkan pendapatan daerah diharapkan juga mampu meningkatkan potensi-potensi yang dimiliki daerah, contohnya semacam pertanian, perkebunan atau meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah tersebut.

¹⁹ Rencana Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Malang Tahun 2016

Berdasarkan rencana perwilayahan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Timur, Kabupaten Malang termasuk dalam Satuan Wilayah Pembangunan (SWP) Malang Raya memiliki fungsi :

- a. Fungsi SWP Malang Raya adalah pertanian tanaman pangan, perkebunan, hortikultura, kehutanan, perikanan, peternakan, pertambangan, perdagangan, jasa, pendidikan, kesehatan, pariwisata dan industri.
- b. Fungsi pusat pengembangan adalah Pusat pelayanan pemerintahan, perdagangan, jasa, industri, pendidikan, kesehatan, dan prasarana wisata.²⁰

Sektor pariwisata merupakan salah satu sektor strategis dalam menggerakkan perekonomian Indonesia dan menjadi bagian dari perekonomian global. Berlangsungnya revolusi 3T, *transport, telecommunication, tourism*, menunjukkan bahwa kegiatan pariwisata telah menjadi salah satu kekuatan yang mampu mempercepat penyatuan dunia dalam integrasi ekonomi dan pergerakan manusia lintas daerah dan bahkan lintas negara (heriawan, 2004).

Ada beberapa hal yang harus dihadapi oleh pemerintah dalam upaya pengembangan pariwisata yaitu, antara lain:

1. Penataan kawasan wisata masih sering terlihat kurang mengikuti keadah teknis penataan ruang.
2. Pengembangan kegiatan pariwisata masih fokus hanya pada pengembangan aspek fisik saja.
3. Konflik antar sektor juga masih sering terjadi dalam pengembangan kegiatan pariwisata.

²⁰ Masterplan Agropolitan Kabupaten Malang tahun 2007

4. Masih banyak terjadi masyarakat yang berada di dalam kawasan wisata tersebut masih belum ikut memiliki keterbatasan sarana dan prasarana penunjang.

Selain di sektor pariwisata ada permasalahan mendasar yang dihadapi sektor pertanian dan perkebunan pada saat ini dan dimasa yang akan datang adalah meningkatnya alih fungsi lahan, kerusakan lingkungan dan perubahan iklim global, terbatasnya ketersediaan infrastruktur, sarana prasarana lahan dan air, sedikitnya status dan kecilnya luas kepemilikan lahan, lemahnya sistem perbenihan dan perbibitan, keterbatasan akses petani terhadap permodalan dan masih tingginya suku bunga usahatani, masih rendahnya Nilai Tukar Petani (NTP), minat pemuda terhadap pertanian semakin menurun dan belum padunya antar sektor dalam menunjang pembangunan pertanian.

Kepariwisata merupakan kegiatan multisektor artinya bahwa kegiatan pariwisata terkait dengan sektor –sektor lain seperti perhotelan, perdagangan, transportasi, jasa dan lain sebagainya dan berkaitan pula dengan bidang politik dan keamanan, sumber daya alam, hukum, sosial dan ekonomi sehingga dengan tumbuh dan berkembang sektor pariwisata secara langsung maupun tidak langsung menyebabkan sektor – sektor lain yang terkait akan tumbuh dan berkembang pula. Banyak proyek program pemerintah yang sudah dilakukan untuk mendorong pembangunan perekonomian masyarakat pedesaan. Proyek / program tersebut dilakukan masing – masing departemen atau antar departemen. Pada umumnya proyek – proyek yang digulirkan masih terfokus pada pemberian bantuan fisik kepada masyarakat.

Masih terbatasnya dukungan sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan pariwisata telah mengakibatkan menurunnya daya tarik obyek wisata. Pola pengelolaan pariwisata yang tidak menyeluruh (*comprehensive*) telah menimbulkan dampak negatif yang mengakibatkan menurunnya daya tarik obyek wisata, misalnya timbulnya kerusakan lingkungan, meningkatnya urbanisasi ke lokasi obyek wisata yang telah meningkat. Permasalahan sosial

yang juga dapat ditimbulkan yaitu meningkatnya tindak kejahatan dan kegiatan sektor informal yang tidak terkendali.

Berdasarkan hal tersebut perlu ditetapkan kebijakan – kebijakan yang bertujuan untuk mendorong pengembangan kegiatan pariwisata. Kebijakan – kebijakan tersebut harus mengakomodir prinsip – prinsip pariwisata berkelanjutan seperti yang tertuang dalam *Pasific Minister Conference on Tourism and Environment* di Maldivest tahun 1997 yang meliputi kesejahteraan lokal, penciptaan lapangan kerja, konservasi sumber daya alam, pemeliharaan dan peningkatan kualitas hidup, dan *equality inter* dan antar generasi dalam distribusi kesejahteraan²¹. Dalam pengembangannya, prinsip – prinsip di atas telah dielaborasi menjadi partisipasi, keikutsertaan para pelaku (*stakeholder*), kepemilikan lokal, penggunaan sumber daya secara berkelanjutan, mewujudkan tujuan – tujuan masyarakat, perhatian terhadap daya dukung, monitor dan evaluasi, akuntabilitas, pelatihan serta promosi.

Tujuan pengembangan potensi lokal adalah mengembangkan dan memperluas diverifikasi produk dan kualitas pariwisata nasional yang berbasis kepada pemberdayaan masyarakat, kesenian dan kebudayaan serta sumber daya (pesona) alam lokal dengan tetap mempertahankan kelestarian kesenian seni dan budaya tradisional serta kelestarian lingkungan hidup setempat dan mengembangkan serta memperluas pasar pariwisata terutama pasar luar negeri (internasional).

Dalam konteks itulah pembicaraan mengenai modal menjadi amat relevan sebab faktanya orang kerap kali menjadi miskin (mengalami pemiskinan) dalam proses pembangunan karena orang tersebut tidak memiliki cukup modal. Dalam literatur ekonomi modal

²¹Sjariffuddin Akil. Implementasi Kebijakan Sektoral Dalam Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan dari Perspektif Penataan Ruang, Makalah Penataan Ruang: (<http://www.penataanruang.net/taru/Makalah/PaperUNHAS-KAPET.pdf>), diakses pada 10 Juli 2016, pukul 19.57

didefinisikan sebagai faktor – faktor produksi yang pada suatu ketika atau di masa depan diharapkan bisa memberikan manfaat atau layanan layanan produktif atau *productive service* (Robert M. Solow dalam Partha Dasgupta & Ismail Serageldin, 1999). Secara spesifik, modal dalam literatur ekonomi merujuk pada modal fisik (*physical capital*) dan modal manusia (*human capital*). Modal fisik di situ mengacu pada barang – barang yang kelihatan (*tangible*), keras, dan sering kali tahan lama (*durable*) seperti pembangunan pabrik, peralatan, mesin, dan persediaan (*inventory*) (Hanson, 1974).

Ada hal yang tampaknya luput dari perhatian para ahli ekonomi ketika mereka merumuskan berbagai jenis modal adalah bahwa manusia sebagai aktor bertindak tidak semata – mata digerakkan oleh tujuan, atas dasar kepentingan pribadi, dan bersifat independen. Dalam kenyataannya, tindakan manusia juga tindakan ekonomisnya juga sangat dipengaruhi oleh lingkungan. Manusia pada dasarnya tidak akan dapat memenuhi semua kebutuhannya dengan baik tanpa bantuan daripada masyarakat di sekeliling mereka. Sejak lahir seorang individu, dia memerlukan pertolongan atau bantuan dari individu lain sampai di dewasa dan meninggal dunia, dia masih memerlukan individu lain.

C. Jejaring Kebijakan: Pemerintah, Masyarakat dan Swasta di Bidang Pariwisata (Potensi Lokal dalam Tiga Pilar Sektor masyarakat)

Herman menyebutkan dalam (2001:30) bahwa sistem potensi lokal, ada banyak aktor yang berperan dalam menggerakkan sistem. Aktor tersebut adalah insan – insan yang berperan dalam pengembangan potensi lokal yang ada pada berbagai sektor. Secara umum, insan pengembang potensi lokal dikelompokkan dalam tiga pilar utama, yaitu : (1) Masyarakat, (2) Swasta, dan (3) Pemerintah. Yang termasuk masyarakat umum adalah masyarakat umum yang ada pada destinasinya, sebagai pemilik sah dari berbagai sumberdaya yang merupakan modal

pariwisata, seperti kebudayaan. Dimasukkan ke dalam kelompok masyarakat ini juga tokoh – tokoh masyarakat, intelektual dan media massa. Selanjutnya dalam kelompok swasta adalah asosiasi usaha pariwisata dan para pengusaha, sedangkan kelompok pemerintah adalah pada berbagai wilayah administrasi, mulai dari pemerintah pusat, negara bagian, provinsi, kabupaten, kecamatan, dan seterusnya.²²

1). Peran Pemerintah dalam Pengembangan Potensi Lokal

Kebijakan pemerintah dalam sektor pengembangan potensi lokal antara lain tentang pembinaan dan pengembangan pariwisata dan produk bumi seperti promosi, menyiapkan dan meningkatkan mutu pelayanan dan mutu produksi, mengembangkan kawasan wisata dan produk – produk lokal, meningkatkan kualitas sumberdaya alam hasil perkebunan, serta dikembangkan pula kualitas sumberdaya manusia di bidang pariwisata dan dikembangkan pula kegiatan – kegiatan nasional di semua lapisan. Keterpaduan pembangunan pariwisata dan perkebunan dengan sektor pembangunan lain dapat meningkatkan usaha – usaha pariwisata oleh rakyat seperti pembangunan tempat akomodasi, pembangunan industri cinderamata, dan pembangunan fasilitas penunjang lainnya. Adapun kerjasama nyata yang telah dibentuk pemerintah dengan masyarakat untuk melestarikan tempat wisata yaitu, dibentuknya Pokdarwis (Kelompok Sadar Wisata) dan Asidewi (Asosiasi Desa Wisata).

a. Pemerintah Sebagai Protektor/ Pelindung Rakyat

Negara dalam hal ini harus memberikan perlindungan kepada para penduduk. Sebagaimana kemerdekaan dan kedaulatan merupakan suatu nilai kehidupan kenegaraan yang harus dicapai melalui ikhtiar dan perjuangan, maka ketahanan nasional sebagai pemilikan suatu potensi untuk *survival*, untuk menjamin kehidupan bangsa dan negara, untuk menanggulangi

²² Jurnal Pengembangan Desa Wisata Untuk Meningkatkan Pembangunan Sektor Pariwisata Kabupaten Magetan, Indra Dwi. 2010

gejolak – gejolak yang bersumber pada kekuatan baik di dalam maupun di luar sistem, perlu diusahakan secara terarah, terencana dan berkesinambungan.²³

Diperthankan eksistensi dan kedaulatan Bangsa dan Negara Indonesia dari perorangan gejolak – gejolak intern maupun intrasistematik merupakan suatu keharusan yang mutlak. Di dalam banyak hal bahkan strategi yang demikian cenderung untuk merumuskan negara dan bangsa tersebut ke dalam perangkat ketergantungan kepada bangsa lain. Pencarian alternatif pemecahan untuk menghadapi tantangan itulah melahirkan konsep ketahanan nasional di dalam berbagai aspek kehidupan nasional seperti ideologi, politik, budaya, ekonomi dan militer dalam Tjokrowinoto (1995:11).

Ketahanan nasional merupakan suatu konsep yang mencerminkan kondisi dinamik berbagai aspek kehidupan bangsa dan negara, baik yang mengejawatahkan aspek keterpaduan maupun kemandirian kondisi aspek – aspek tadi, yang di dalam keseluruhannya melahirkan kemampuan dan ketangguhan suatu bangsa untuk menjamin kelangsungan hidup bangsa dan negara tersebut menuju kejayaannya.

Konsep ketahanan nasional sebagai upaya penanggulangan gangguan intra maupun intersistematik seharusnya merupakan konsep yang holistik dan komperhensif. Artinya, ketahanan nasional tidak seharusnya diartikan sebagai penjumlahan ketahanan masing – masing subsistem, melainkan merupakan hasil itegrasi dan ateraksi berbagai subsistem di dalam masyarkat, ideologi, politik, kultural, ekonomi dan sebagainya, dan itegrasi serta interaksi berbagai kelompok – kelompok sosial dalam Tjokrowinoto (1995:11).

Negara sebagai pelindung rakyat dapat dilihat dalam Undang – Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara terhadap rakyat Indonesia yang mana salah satunya

²³ Jurnal Pengembangan Desa Wisata Untuk Meningkatkan Pembangunan Sektor Pariwisata Kabupaten Magetan, Indra Dwi. 2010

terkandung bahwa pertahanan negara sebagai salah satu fungsi pemerintah negara yang merupakan usaha untuk mewujudkan satu kesatuan pertahanan negara guna mencapai tujuan nasional, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial²⁴.

b. Pemerintah sebagai regulator dalam Pengembangan Potensi Lokal

Fungsi pemerintah sebagai regulator yaitu sebagai pembuat peraturan dalam hal ini yaitu dalam pengembangan potensi lokal. Peraturan Pemerintah tersebut termuat dalam kebijakan pemerintah dalam pengembangan potensi lokal. Adapun kebijakan pengembangan potensi lokal merupakan segala sesuatu tindakan instansi pemerintah dan badan/ organisasi masyarakat yang mempengaruhi kehidupan itu sendiri. Tetapi kehidupan sesungguhnya tidak saja dipengaruhi oleh adanya tindakan – tindakan kebijakan, melainkan diakibatkan pula oleh kompleks yang timbul dalam pengembangan potensi lokal.²⁵

Akibat – akibat yang ditimbulkan oleh adanya tindakan politik pemerintah dalam hal ini yaitu dalam pengembangan potensi lokal Pendit menyebutkan (2002:20) ada kalanya menggembirak (sebab memberikan stimulan), tetapi mungkin pula ,mengecewakan (sebab menghalang – halangi). Mungkin suatu pemerintah mempunyai sikap dan aspirasi baik dalam hubungan dengan pemerintah negara – negara tertentu yang mempunyai peraturan – peraturan liberal dalam hubungan luar negerinya., tetapi ada kalanya dengan negara – negara yang mempunyai struktur kenegaraan lain mempergunakan peraturan – peraturan tersendiri dan sikap yang hati – hati. Mungkin suatu pemerintah tidak menginginkan warga negaranya untuk

²⁴ Undang – Undang Nomor 3 tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

²⁵ Jurnal Pengembangan Desa Wisata Untuk Meningkatkan Pembangunan Sektor Pariwisata Kabupaten Magetan, Indra Dwi. 2010

mengadakan hubungan bebsa dengan negara lain atau negara tertentu, justru karena politik luar negeri yang dianutnya memang menghendaki sikap demikian.

c. Pemerintah sebagai Fasilitator dalam Pengembangan Potensi Lokal

Pemerintah sebagai fasilitator dalam pengembangan potensi lokal yaitu sebagai penyedia fasilitas yang menyangkut politik pengembangan potensi lokal. Keterkaitan politik industri dalam suatu pemerintah dengan dunia pariwisata dan perkebunan mempunyai sangkut paut menyeluruh, sebab sebagai industri pariwisata dan perkebunan dirinya merupakan bagian integral dari rencana (program) pembangunan jangka pendek dan jangka panjang. Yang mencakup berbagi macam kerja, jasa dan pelayanan yang bergerak di berbagai lapangan. Ttapi yang terpenting dalam keterkaitan ini adalah diberikannya fasilitas – fasilitas yang disajikan terhadap konsumen.²⁶

Dalam hal ini, yang paling utama adalah perhatian pemerintah dalam pembangunan industri pengangkutan dan perhotelan, mudahnya perijinan, serta adanya perlindungan terhadap industri ini berupa Undang – Undang, sehingga usaha – usaha yang bergerak dalam bidang kepariwisataan ini (seperti hotel, transport, restoran, souvenir, catering, produk – produk unggulan dan lain sebagainya) benar – benar menduduki fungsi dalam rangka pembangunan dan pengembangan industri pariwisata.

d. Pemerintah sebagai *Entrepreneur* dalam Pengembangan Potensi Lokal

Menurut Arsyad (2004:312) dijelaskan bahwa dengan adanya peran pemerintah sebagai enterpreneur, pemerintah daerah bertanggungjawab untuk menjalankan usaha bisnis. Salah satu usaha bisnis yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang untuk meningkatkan pembangunan ekonomi daerah. Peran Pemerintah Kabupaten Malang ini juga dapat dilihat dari

²⁶ Jurnal Pengembangan Desa Wisata Untuk Meningkatkan Pembangunan Sektor Pariwisata Kabupaten Magetan, Indra Dwi. 2010

sisi paradigma *New Public Management* atau *Reinventing Government*. Dalam paradigma ini menekankan pada perubahan perilaku pemerintah menjadi lebih efektif dan efisien dengan prinsip “The Invisible Hand”-nya Adam Smith, yaitu mengurangi peran pemerintah, membuka peran swasta dan pemerintah lebih berfokus pada kepentingan publik yang lebih luas (Osborne dan Gaebler, 1992).²⁷

e. Pemerintah sebagai Koordinator dalam Pengembangan Potensi Lokal

Menurut Arsyad (2004:312), pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan daerahnya. Karena berperan sebagai koordinator, maka peran Pemerintah Kabupaten Malang lebih ditekankan pada: Pertama, merencanakan pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk memacu pertumbuhan berbagai sektor yang berkaitan dengan pariwisata. Menurut Wahab (2003:5), pariwisata dapat diartikan sebagai salah satu jenis industri baru yang mampu mempercepat pertumbuhan ekonomi dan penyediaan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, standar hidup, serta menstimulasi sektor-sektor produktif lainnya. Berdasarkan pengertian tersebut, unsur ekonomilah yang paling dekat dengan inti kegiatan pariwisata. Pakar ekonomi memperkirakan sektor pariwisata akan menjadi salah satu kegiatan ekonomi penting pada abad ke 21. Dalam perekonomian negara atau daerah, peran sektor pariwisata jika dikembangkan secara berencana dan terpadu, hasilnya akan melebihi sektor migas (minyak bumi dan gas alam), serta mampu mengangkat sektor industri lainnya. Dengan demikian, sektor pariwisata akan berfungsi sebagai katalisator pembangunan (*agent of development*).²⁸

²⁷ Jurnal Pengembangan Desa Wisata Untuk Meningkatkan Pembangunan Sektor Pariwisata Kabupaten Magetan, Indra Dwi. 2010

²⁸ Jurnal Pengembangan Desa Wisata Untuk Meningkatkan Pembangunan Sektor Pariwisata Kabupaten Magetan, Indra Dwi. 2010

f. Pemerintah sebagai Stimulator dalam Pengembangan Potensi Lokal

Menurut Arsyad (2004:313) dijelaskan bahwa peran pemerintah daerah sebagai stimulator dapat ditunjukkan dengan menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang ada tetap berada di daerah tersebut. Berdasarkan pengertian tersebut, sebagai stimulator maka peran Pemerintah Kabupaten Malang ditunjukkan dengan cara menciptakan iklim investasi. Pemerintah Kabupaten Malang memandang bahwa pembangunan ekonomi berarti pengelolaan kekuatan ekonomi potensial yang menjadi kekuatan ekonomi nyata melalui penanaman modal.²⁹

2). Peran Serta Masyarakat dalam Pengembangan Potensi Lokal

Pengembangan pengembangan potensi lokal tidak dapat berjalan dengan baik tanpa ada peran serta dari pihak lain. Manfaat yang optimal hanya dapat dicapai bila pertumbuhannya selaras dengan usaha pemeliharaan dan pengembangan sektor lain. Dalam hal ini masyarakat merupakan salah satu unsur yang dapat mendukung tercapainya suatu hasil yang optimal. Oleh karena itu peran serta dari masyarakat sangat dibutuhkan, baik itu secara langsung maupun secara tidak langsung.

Pemberdayaan masyarakat dalam hal ini lebih dititikberatkan pada peningkatan kemampuan masyarakat lokal untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan kepariwisataan. Yang tidak lain adalah usaha membuka akses atas kekuasaan, sumberdaya, dan kerjasama dengan pemerintah serta pihak swasta. Usaha tersebut mulai memunculkan ide keadilan dalam masyarakat terkait dengan pengembangan potensi lokal. Namun peningkatan partisipasi

²⁹ Jurnal Pengembangan Desa Wisata Untuk Meningkatkan Pembangunan Sektor Pariwisata Kabupaten Magetan, Indra Dwi. 2010

masyarakat tersebut haruslah diikuti dengan reformasi atau perubahan kelembagaan sehingga membuka kesempatan bagi berbagai kelompok yang ada dalam masyarakat untuk mengorganisasikan dan mempresentasikan dirinya masing – masing dan meningkatkan pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan.

Menggiatkan sektor pariwisata selain dengan mengadakan pembenahan fisik, juga perlu menumbuhkan sikap dan kesadaran masyarakat tentang sadar wisata, mengingatkan kesadaran masyarakat, hal ini menentukan berhasil tidaknya pendayagunaan potensi wisata. Selanjutnya partisipasi masyarakat, baik secara langsung, maupun tidak langsung sangat diperlukan dalam rangka pembangunan pariwisata.

Berkaitan dengan pentingnya partisipasi masyarakat dalam mengembangkan pariwisata sebenarnya tercantum dalam Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1990 yaitu³⁰ :

- a. Masyarakat memiliki kesempatan yang sama dan seluas – luasnya untuk berperan serta dalam penyelenggaraan kepariwisataan.
- b. Dalam rangka proses pengambilan keputusan, pemerintah dapat mengikutsertakan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) melalui penyampaian saran dan pertimbangan.
- c. Pelaksanaan peran serta masyarakat, sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. (sekertaris Negara UU No. 9 Tahun 1990 tentang kepariwisataan).

³⁰ Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Kepariwisataaan

3). Peran Swasta dalam Pariwisata

Dalam pengembangan potensi lokal, dukungan swasta sangat diperlukan dalam penyediaan sarana dan prasarana pariwisata yang juga dapat diberikan kepada wisatawan. Dunia usaha swasta memegang peran sangat penting dalam pengembangan pariwisata dan perkebuanan berkelanjutan berbasis ekonomi kerakyatan karena yang menanamkan modal untuk membangun dan mengelola sarana akomodasi, kawasan wisata, penyelenggaraan kegiatan wisata, pengadaan sarana transportasi, mengemas paket – paket wisata, memperkenalkan dan mempromosikan daerah – daerah wisata dan produk – produk lokal. Dunia usaha swastalah yang dalam realita mendatangkan devisa dan menjadi agen pemerataan pendapatan.

Dalam melaksanakan proses pengembangan potensi lokal, sektor publik dan sektor swasta terlibat bersama – sama. Keterlibatan sektor publik penting karena ada dua alasan yaitu : (1) Karena ada kesenjangan antara jumlah investasi yang dibutuhkan dan hasil yang diharapkan, dan tampaknya proyek besar tidak dapat dibiayai oleh sektor swasta, (2) Karena potensi lokal sebagai pecinta pendapatan, investasi oleh sektor publik dapat ditindak sebagai pendorong keterlibatan sektor swasta. Secara tipikal dalam pengembangan potensi lokal sektor swasta melaksanakan analisa kelayakan proyek dan rencana khusus, dan mengkonstruksi serta mengoperasikan apa – apa yang secara finansial dianggap layak. Peran timbal balik antara sektor publik dan swasta serta kesenjangan waktu antara persyaratan investasi dan pendapatan yang diharapkan (Sihite 1997:58).

Karena itu, dunia swasta berhak mendapatkan peluang usaha yang baik dengan mendapatkan keuntungan material atau ekonomi dan pelayanan yang layak di luar persoalan perijinan usaha atau jenis – jenis usaha swasta juga berkewajiban menjalin hubungan kerja

yang saling menguntungkan dengan unsur – unsur *stakeholder* lainnya yaitu pemerintah dan masyarakat atas kemitraan dan kesetaraan.

Menjadikan wisata sebagai budaya bangsa bukan hanya peran dari pengelola tempat wisata itu sendiri, semua pihak terintegrasi bekerjasama dan mau mendorong terciptanya tujuan yang mulia itu. Pemerintah, swasta serta semua kalangan masyarakat harus sepaham tentang konsep wisata edukasi sebagai budaya bangsa. Sebuah budaya yang akan membentuk karakter-karakter masyarakat Indonesia yang lebih unggul apalagi dengan dihadapkan pada era globalisasi dan kemajuan teknologi yang berkembang pesat, yang mau tidak mau SDM Indonesia harus siap untuk mengikuti arus dan jangan sampai tertinggal oleh bangsa-bangsa lain.

Penulis lebih cenderung memilih Van Metter dan Van Horn (dalam Winarno 2008:146-147) karena dalam teori kebijakan Van Metter dan Van Horn terdapat beberapa poin yang penulis rasa cocok bila diterapkan di obyek penelitian yang mana di dalam teori Van Metter dan Van Horn menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk menggabungkan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu. Dalam proses inisiasi pembangunan obyek wisata ini berlaku sebagai kerangka pembangunan untuk arah kebijakan selanjutnya.

Karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma - norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Horn dalam Subarsono,

2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Seperti dikutip oleh Abdul Wahab Solichin (2008:65) mengemukakan pengertian implementasi sebagai tindakan –tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Tindakan –tindakan keputusan menjadi pola pola operasional, serta melanjutkan usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan. Dari pendapat tersebut dapat dipahami bahwa segala sumber dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, didalamnya mencakup : manusia, dana, dan kemampuan organisasi. Komunikasi antar organisasi yang mana dalam hal ini terdapat 3 organisasi dalam pembentukan obyek wisata yaitu pemerintah, penduduk lokal dan swasta yang saling berkesinambungan dalam membentuk kebijakan.